

Скочиляс-Павлів О. В.,
кандидат юридичних наук,
асистент кафедри адміністративного та інформаційного права
Навчально-наукового інституту права та психології
Національного університету «Львівська політехніка»

ПУБЛІЧНО-ПРАВОВИЙ СПІР ЯК ПРЕДМЕТ РОЗГЛЯДУ В АДМІНІСТРАТИВНИХ СУДАХ

Анотація. Статтю присвячено дослідженню проблем визначення сутності публічно-правового спору як предмета розгляду в адміністративних судах. Проаналізовано поняття та суттєві ознаки публічно-правового спору.

Ключові слова: адміністративне судочинство, адміністративний суд, публічно-правовий спір, адміністративно-правовий спір.

Постановка проблеми. У демократичній і правовій державі, якою є Україна, захист прав, свобод та інтересів громадян є її першочерговим завданням. Для реалізації цього завдання в Україні створені та діють адміністративні суди. Відповідно до ч. 2 ст. 4 Кодексу адміністративного судочинства України (далі – КАС України) юрисдикція адміністративних судів поширюється на всі публічно-правові спори, крім спорів, для яких законом встановлено інший порядок судового вирішення. У ст. 3 КАС України зазначається, що справа адміністративної юрисдикції – це переданий на вирішення адміністративного суду публічно-правовий спір, у якому хоча б однією зі сторін є орган виконавчої влади, орган місцевого самоврядування, їх посадова чи службова особа або інший суб'єкт, який здійснює владні управлінські функції на основі законодавства, зокрема, на виконання делегованих повноважень [1]. Із введенням КАС України терміна «публічно-правовий спір» і незакріпленням законодавчого визначення цього поняття в теорії та практиці адміністративного судочинства виникає чимало невирішених і суперечливих ситуацій. Як зазначає суддя Київського окружного адміністративного суду В.Р. Щавінський, реалії сьогодення свідчать про необхідність наукової розробки поняття публічно-правового спору. Це пояснюється насамперед практичною необхідністю, оскільки в чинному Кодексі адміністративного судочинства України вживається цей термін, проте відсутнє його визначення, а тому не забезпечується єдине розуміння. Це часто ускладнює процес розмежування адміністративної та інших видів юрисдикції, призводить до труднощів у розгляді конкретних адміністративних справ [2, с. 73].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблематика визначення поняття публічно-правового спору, його сутності й ознак перебувала й перебуває в центрі уваги науковців, насамперед адміністративістів, зокрема, М.В. Жернакова, С.В. Ківалова, І.Б. Коліушка, Р.О. Куйбіди, А.Ю. Осадного, В.Г. Перепелюка, В.А. Сьоміної, Г.Й. Ткач, Н.Є. Хлібороб та інших. При цьому окремі як теоретичні, так і практичні аспекти вказаної проблематики потребують подальших наукових розвідок.

Метою статті є аналіз наукових поглядів і законодавчої бази щодо поняття й ознак публічно-правового спору, узагальнення та вироблення пропозицій для вдосконалення адміністративно-процесуальних норм.

Виклад основного матеріалу дослідження. Розвиток демократії, активізація громадянського суспільства приводить до критичного погляду на дії та бездіяльність публічної вла-

ди на різних її рівнях, що проявляється у виникненні конфліктів між громадянами й органами влади. Проте, як зауважує М.В. Жернаков, якщо в галузевих науках проблема правової природи окремих видів правових спорів досліджується досить активно, то на загальнотеоретичному рівні питання сутності правового спору не отримало необхідного концептуального осмислення. На думку вченого, є декілька причин цього. Насамперед поширеним є розуміння правового спору як негативного правового явища, яке неодмінно пов'язане з правопорушенням або перешкодою в реалізації права. Таке розуміння наклало свій відбиток і на розуміння сутності публічно-правового спору. Тривалий час (особливо в радянській правовій доктрині) можливість існування адміністративно-правового спору як виду публічно-правових спорів взагалі не допускалась. Утім науковець підкреслює, що Д.М. Чечот ще в радянський час характеризував адміністративну юстицію як порядок розгляду й вирішення в судовій процесуальній формі спорів у сфері адміністративного управління, які виникають між громадянами чи юридичними особами та адміністративними органами. Нині ж негативний вплив на розвиток досліджень сутності публічно-правового спору пов'язаний також із науковою дискусією, що точиться у зв'язку з несприйняттям поняття «публічний» частиною представників правової науки в Україні. Найчастіше така позиція обґрунтовується значною змістовною невизначеністю вказаного поняття, а також його невластивістю нашій правовій системі [3, с. 218–219].

Інші вчені, наприклад, О.І. Белова, вважають, що термін радянської юриспруденції «спір» давно потребує заміни українським відповідником «суперечка» (або «конфлікт») [4, с. 190].

Проте з таким категоричним твердженням важко погодитися. По-перше, якщо звернутися до тлумачного словника української мови, то в ньому можна знайти українське слово «спір», яке тлумачиться як словесне змагання; обговорення чого-небудь двома чи кількома особами, у якому кожна зі сторін обстоє свою думку, свою правоту; суперечка [5, с. 379]. Таким чином, поняття «спір» і «суперечка» є синонімами. По-друге, щодо терміна «конфлікт» І.О. Грибок слушно зазначає, що спір за своєю природою завжди є конфліктом, протистоянням мотивів, інтересів, позицій, а конфлікт не завжди є спором. Конфлікт розглядають як початковий етап, передумову спору, проте конфлікт може перерости в спір. Тобто правовий спір – це гостріша, розвиненіша форма правового конфлікту, для вирішення якого необхідним є звернення до третьої сторони, яка виконує роль арбітра [6, с. 54].

Проте це незначні термінологічні розбіжності, які не впливають на суть проблеми, що розглядається. Суттєве значення має той факт, що серед науковців немає єдності щодо того, що конкретно слід розуміти під правовим спором взагалі та публічно-правовим спором зокрема.

Теоретиками права вказано, що більшість конфліктів виникає поза юридичною діяльністю й стосується соціальних, наці-

ональних, економічних, особистих та інших інтересів. Однак у разі виникнення зв'язку такого конфлікту з правовідносинами, що передбачає його трансформацію в певний юридичний факт, його доречно розглядати як юридичний конфлікт. У діяльності органів виконавчої влади конфлікт набуває ознак юридичного лише в разі його зв'язку з правовідносинами, у яких однією зі сторін є такий орган (його посадова особа) [7, с. 280].

Колектив авторів (Л.Б. Сало, І.Я. Сенюта, Н.Є. Хлібороб, А.М. Школик) на протигагу юридичному конфлікту використовують термін «правовий спір». Серед характерних ознак правового спору вчені називають такі:

- 1) правовий спір виникає лише з юридично значимих дій його учасників (тобто таких, що мають юридичні наслідки);
- 2) правовий спір спрямований на реалізацію та захист прав, свобод, інтересів, а також виконання обов'язків особи;
- 3) реалізація інтересів однієї сторони спору в більшості випадків може привести до неможливості задоволення інтересів іншої;
- 4) юридичною основою спору є гарантована законом можливість захисту права, свободи чи інтересу особи;
- 5) способи вирішення правових спорів, встановлені законом, не позбавляють особу можливості звернутись до альтернативних [8, с. 8–9].

Що стосується розуміння публічно-правового спору, то В.Б. Авер'янов зазначає, що виникнення публічно-правового спору є відповідною правовою реакцією на конфліктну ситуацію, яка відображає сутність об'єктивних і суб'єктивних суперечностей, що склалися й виявляються в протистоянні сторін; це така ситуація, коли сторона правових відносин, які виникли у сфері виконавчої влади чи місцевого самоврядування, досягаючи поставленої мети, допускає вторгнення в реалізацію суб'єктивних прав іншої сторони або створює умови, за яких стає неможливою реалізація таких прав. Факт існування конфліктної ситуації сам по собі не породжує публічно-правовий спір. Останній виникає лише після вчинення юридично значущих дій, спрямованих на вирішення конфліктної ситуації, яка виникла в конкретних матеріальних правовідносинах, коли одна зі сторін приймає рішення просити допомоги та втручання третьої сторони, яка зможе вирішити вказаний спір. Третьою особою при цьому може виступити як суд, так і інші особи [9, с. 258].

Схожу думку висловлюють інші вчені. Наприклад, Н.Є. Хлібороб зазначає, що публічно-правовий спір є наслідком виникнення правовідносин конкретного характеру «орган публічної влади (посадова особа) – невідомий суб'єкт публічно-правових відносин», «орган публічної влади (посадова особа) – орган публічної влади (посадова особа)», «орган публічної влади – публічний службовець» конфліктного типу. Ці відносини є самостійними за своїм значенням і правовою природою, проте похідними від неконфліктних правовідносин, у яких беруть участь багато різних суб'єктів публічних галузей права [10].

А.К. Гасанова розмежує правовий конфлікт у діяльності органів виконавчої влади та публічно-правовий спір, обмежуючи останній його визнанням як предмета судової адміністративної юрисдикції [11, с. 29]. У цьому контексті викликає зацікавленість точка зору Г.Й. Ткач, яка зазначає про те, що адміністративно-правовий конфлікт переростає в адміністра-

тивно-правовий спір¹ тоді, коли громадянин (юридична особа) усвідомлює, що зовнішня поведінка суб'єкта владних повноважень, виражена в правових актах, інших владних діях або в бездіяльності, спрямована проти нього, створює перешкоди для задоволення законних прав та інтересів. Таке усвідомлення спонукає особу подати офіційне звернення (адміністративний позов) до адміністративного суду, який уповноважений вирішити такий спір, втрутитись у протистояння правових позицій [12].

Узагальнення наведених теоретичних підходів дозволяє говорити про те, що дослідники пропонують використовувати категорію «спір» під час характеристики судової адміністративної юрисдикції. При цьому такий спір розглядається як публічно-правовий (А.К. Гасанова, К.О. Тимошенко) або як адміністративно-правовий (Г.Й. Ткач).

Щодо ознак публічно-правового спору К.О. Тимошенко пропонує виділяти такі: 1) виникнення з публічно-правових відносин; 2) в основі спору лежить юридичний конфлікт між сторонами названих правовідносин; 3) особливий суб'єктний склад: хоча б одним з учасників такого спору, як правило, є орган чи посадова особа, наділена публічно-владними повноваженнями, покладеними на неї законодавством, та уповноважена приймати рішення (вчиняти дії), які стосуються прав та обов'язків іншого суб'єкта – учасника правовідносин; 4) предметом спору є протиправні рішення, дії чи бездіяльність суб'єкта владних повноважень; 5) предметом судового захисту в такому спорі є суб'єктивні права (публічні й приватні), свободи та, за певних умов, охоронювані законом інтереси сторони спору – приватної особи; 6) підставою виникнення спору є порушення суб'єктом владних повноважень прав, свобод чи охоронюваних законом інтересів іншого (інших) учасників правовідносин, а також невиконання ним обов'язків, встановлених законодавством, або втручання в компетенцію іншого суб'єкта – носія публічної влади; 7) таке порушення (втручання) має бути вчинене саме в процесі реалізації названим суб'єктом своїх публічно-владних повноважень [13, с. 13–14].

Найбільш характерною ознакою публічно-правових спорів є сфера їх виникнення – публічно-правові відносини. Як вказує Н.Є. Хлібороб, характер публічно-правових відносин став визначальним для окреслення меж компетенції адміністративної юстиції [14, с. 155].

Публічно-правові відносини – це передбачені нормами публічного права суспільні відносини, що виражаються у взаємних правах та обов'язках їх учасників у різних сферах життєдіяльності суспільства, пов'язаних із реалізацією публічної влади. У публічно-правових відносинах закріплено підпорядкування особи органів публічної адміністрації. Таке підпорядкування означає, що одна сторона (орган) має владні повноваження, а інша є об'єктом публічно-правового впливу.

Окремі дослідники вважають, що єдиним критерієм відмежування публічно-правового спору є його суб'єктний склад. Участь у відносинах органу з державно-владними повноваженнями априорі наділяє ці відносини публічно-правовим характером. Наприклад, М.В. Жернаков вказує, що особливості адміністративного судочинства обумовлені його завданнями й предметом. Це визначає також суб'єктний склад учасників процесу. Саме на адміністративні суди покладається розгляд і вирішення публічно-правових спорів, де однією стороною виступає фізична або юридична особа, а другою – орган державної влади, орган місцевого самоврядування, їх посадові чи службові особи, інші суб'єкти публічної влади під час здійснення ними управлінських функцій на основі законодавства, у тому числі на виконання делегованих повноважень. Ця особливість обу-

¹ Г.Й. Ткач вважає, що використання в КАС України терміна «адміністративно-правовий спір» було би більш виправданим, оскільки юридичне питання, покладене в основу спору, є питанням адміністративного права. Окрім цього, сама назва кодексу вказує на специфіку предмета спору (сфера дії норм адміністративного права) та особливий порядок його вирішення – адміністративне судочинство.

мовляється насамперед публічним характером відносин, які породили той чи інший правовий спір, винесений на розсуд адміністративного суду. Отже, для того щоб зрозуміти механізм і спрямованість адміністративного судочинства, необхідно насамперед усвідомити природу й особливості правового статусу суб'єктів публічно-правових спорів [3, с. 217].

У кожному випадку виникнення правового спору за участю органів публічної адміністрації необхідно з'ясувати, чи реалізовував вказаний орган владні управлінські функції в правовідносинах, що передували виникненню спору. Також потрібно підкреслити, що владні управлінські функції орган публічної адміністрації повинен виконувати саме в тих правовідносинах, у яких виник спір.

На цьому наголошується в Постанові Пленуму Вищого адміністративного суду України «Про окремі питання юрисдикції адміністративних судів» від 20 травня 2013 року. У п. п. 2–3 сказано, що для розгляду спору адміністративним судом необхідно встановити його публічно-правовий зміст (характер). Для з'ясування характеру спору суди повинні враховувати, що протилежним за змістом є приватноправовий спір. Це означає, що в основі розмежування спорів лежить поділ права на публічне та приватне. Вирішуючи питання про віднесення норми до публічного права, а спору до публічно-правового, суди повинні враховувати загальнотеоретичні та законодавчі критерії. Зокрема, за змістом п. 1 ч. 1 ст. 3 КАС України в публічно-правовому спорі, як правило, хоча б однією стороною є орган виконавчої влади, орган місцевого самоврядування, їх посадова чи службова особа або інший суб'єкт, який здійснює владні управлінські функції на основі законодавства, у тому числі на виконання делегованих повноважень.

Суди повинні звертати увагу на те, що спір набуває ознак публічно-правового за умов не лише наявності серед суб'єктів спору публічного органу чи посадової особи, а й здійснення ним (ними) в цих відносинах владних управлінських функцій (діяльність усіх суб'єктів владних повноважень із виконання покладених на них Конституцією України чи законами завдань) [15].

Таким чином, Вищий адміністративний суд України називає дві основні ознаки публічно-правового спору: наявність серед суб'єктів спору публічного органу чи посадової особи та здійснення ним (ними) в цих відносинах владних управлінських функцій.

Названі ознаки дають можливість відмежовувати публічно-правові спори від приватноправових.

За предметом спору публічно-правовими є спори, у яких оскаржуються рішення, дії чи бездіяльність органу публічної адміністрації (наприклад, відмова у видачі ліцензії суб'єкту підприємницької діяльності) або іншого суб'єкта публічно-правових відносин (наприклад, дії кандидата в народні депутати в процесі здійснення ним передвиборної агітації). У приватно-правових спорах предмет вимоги зумовлений зацікавленістю особи в отриманні певного матеріального чи нематеріального блага, наприклад, у поверненні майна із чужого незаконного володіння.

З'ясовуючи питання про наявність або відсутність публічно-правового спору за критерієм суб'єктного складу, необхідно брати до уваги правовий статус суб'єктів спору у відносинах, що передували виникненню правового спору. Якщо у відносинах, із яких виник спір, орган публічної адміністрації уповноважений вирішувати питання про права й обов'язки фізичних і юридичних осіб, то такий спір є публічно-правовим. Наприклад, Управління пенсійного фонду вирішує питання про призначення та перерахунок пенсій фізичним особам, тобто

вирішує питання про їх права й обов'язки. Спори, що виникатимуть зі вказаних правовідносин, будуть стосуватися непропорційності рішень, дій чи бездіяльності органу публічної адміністрації з приводу призначення чи перерахунку пенсії особі та належатимуть до публічно-правових. З іншого боку, Управління пенсійного фонду для забезпечення основної діяльності може здійснювати закупівлю товарів, робіт чи послуг. У таких правовідносинах відсутні владні управлінські дії цього органу публічної адміністрації, що виступає юридично рівною стороною в договорі. Тому й спори, що виникають із таких правовідносин, є приватноправовими.

Додатково під час з'ясування питання про наявність публічно-правового спору можна також аналізувати інтерес, який реалізується в конкретних правовідносинах. Якщо спір переважно зумовлений реалізацією публічного інтересу (під яким розуміється пропорційне врахування інтересів фізичних і юридичних осіб, територіальної громади, держави й суспільства), то його треба віднести до публічно-правового. І навпаки, якщо інтереси учасників є насамперед приватними, то й спір буде приватноправовим [16, с. 349].

Н.С. Хлібороб основним критерієм, який визначає сферу публічно-правових відносин, а отже, і сферу виникнення публічно-правових спорів, називає публічний інтерес. У загальних рисах публічний інтерес науковець визначає як необхідність забезпечити блага, які мають важливе значення для суспільства чи територіальної громади. Зокрема, публічний інтерес може полягати у створенні кращих умов для фізичних і юридичних осіб із метою реалізації їх прав та обов'язків. Наприклад, забороняючи будівництво підприємства, що негативно впливатиме на стан навколишнього природного середовища, орган публічної адміністрації повинен створити умови для повноцінної реалізації конституційного права на безпеку для життя й здоров'я докілья всім мешканцям відповідної адміністративно-територіальної одиниці. Таким чином, зміст публічного інтересу проявляється в забезпеченні прав, свобод та інтересів фізичних і юридичних осіб, у виконанні обов'язків контролю з боку публічної адміністрації за дотриманням цих прав [10].

Висновки. Серед правових спорів особливе місце посідають спори фізичних і юридичних осіб з органами державної влади та органами місцевого самоврядування під час здійснення ними владних повноважень. Оскільки особа, вступаючи в правовідносини з органами влади, перебуває в підпорядкуванні цим органам, які можуть визначати права й обов'язки особи. Спори такого типу в Кодексі адміністративного судочинства України названо публічно-правовими. Однак ні КАС України, ні інші законодавчі акти не подають тлумачення терміна «публічно-правовий спір». Це зумовлює непорозуміння й суперечності на практиці. Адже в багатьох випадках важко розмежувати публічно-правові та приватноправові спори, відповідно, правильно визначити компетентний суд, який розглядатиме конкретну справу. Визначення ознак публічно-правового спору дозволяє провести розмежування публічно-правових та приватноправових спорів.

У науковій літературі склалися дві основні позиції щодо суттєвих ознак публічно-правового спору. Відповідно до першої позиції важливою ознакою публічно-правових спорів є особливий суб'єктний склад. За другої позиції вчених для визнання спору публічно-правовим необхідно враховувати не лише суб'єктний склад правовідносин, а й характер правовідносин, із яких він виник.

З огляду на це під публічно-правовим спором слід розуміти передану для вирішення адміністративним судом суперечку,

яка виникає у сфері публічно-правових відносин, однією зі сторін якої є суб'єкт владних повноважень, який здійснює владні управлінські функції в цих відносинах.

Варто підкреслити, що надуманими видаються дискусії серед учених щодо термінологічного позначення суперечок між фізичними чи юридичними особами та суб'єктами владних повноважень. Водночас у КАС України не повинно міститися неоднозначних положень. На нашу думку, ч. 2 ст. 4 КАС України слід уточнити, вказавши, що юрисдикція адміністративних судів поширюється на всі публічно-правові спори, крім публічно-правових спорів (а не просто спорів, як зазначено в КАС України), для яких законом встановлено інший порядок судового вирішення.

Література:

1. Кодекс адміністративного судочинства України від 6 липня 2005 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.rada.gov.ua>.
2. Щавінський В.Р. Публічно-правовий спір як категорія адміністративно-правової науки / В.Р. Щавінський // Публічне право. – 2013. – № 1(9). – С. 73–77.
3. Жернаков М.В. Ознаки публічно-правового спору / М.В. Жернаков //
4. Державне будівництво та місцеве самоврядування. – 2012. – Вип. 23. – С. 216–225.
5. Белова О.І. Адміністративне судочинство як стандарт ЄС і ключовий елемент правової української держави / О.І. Белова // Адміністративне право і процес. – 2014. – № 2(8). – С. 190–197.
6. Новий тлумачний словник української мови : у 3 т. / уклад. : В.В. Яременко, О.М. Сліпущко. – К. : Аконт, 2008–. – Т. 3 : П–Я. – 2008. – 864 с.
7. Грибок І.О. Поняття, структура та зміст інституту оскарження / І.О. Грибок // Бюлетень Міністерства юстиції України. – 2003. – № 9. – С. 53–61.
8. Гусейнов Р.Х. Адміністративно-правовий конфлікт як підстава адміністративно-юрисдикційного провадження: до питання про визначення ознак / Р.Х. Гусейнов // Митна справа. – 2013. – № 1(85). – Ч. 2. – Кн. 1. – С. 278–282.
9. Способи вирішення публічно-правових спорів з органами влади : [практ. посібник] / Л.Б. Сало, І.Я. Сенюта, Н.С. Хлібороб, А.М. Школик. – Дрогобич : Коло, 2009. – 112 с.
10. Науково-практичний коментар Кодексу адміністративного судочинства України / [О.М. Пасенюк, О.Н. Панченко, В.Б. Авер'янов та ін.] ; за заг. ред. О.М. Пасенюка. – К. : Юрінком Інтер, 2009. – 704 с.
11. Хлібороб Н.Є. Теоретико-правові аспекти сутності публічно-правових спорів / Н.Є. Хлібороб [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.nbuv.gov.ua>.
12. Гасанова А.К. Адміністративно-правові засади вирішення конфліктів в діяльності органів виконавчої влади : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / А.К. Гасанова. – О., 2011. – 215 с.
13. Ткач Г.Й. Поняття та природа адміністративно-правового спору / Г.Й. Ткач [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ahmerov.com>.
14. Тимошенко К.О. Публічно-правовий спір як предмет юрисдикції адміністративних судів : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / К.О. Тимошенко. – К., 2012. – 20 с.
15. Хлібороб Н.Є. Особливості структури публічно-правових відносин / Н.Є. Хлібороб // Вісник Львівського національного університету імені І. Франка. Серія «Право». – 2010. – Вип. 51. – С. 155–161.
16. Про окремі питання юрисдикції адміністративних судів : Постанова Пленуму Вищого адміністративного суду України від 20 травня 2013 року № 8 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.vasu.gov.ua>.
17. Гарагата К.О. Публічно-правовий спір: питання доктринального тлумачення / К.О. Гарагата // Актуальні питання реформування правової системи України : зб. наук. статей за матер. V Міжнар. наук.-практ. конф. (Луцьк, 30–31 травня 2008 р.) / уклад. Т.Д. Климчук. – Луцьк : Волинська обласна друкарня, 2008. – 618 с.

Скочиляс-Павлів О. В. Публічно-правовий спор как предмет рассмотрения в административных судах

Аннотация. Статья посвящена исследованию проблем определения сущности публично-правового спора как предмета рассмотрения в административных судах. Проанализированы понятия и существенные признаки публично-правового спора.

Ключевые слова: административное судопроизводство, административный суд, публично-правовой спор, административно-правовой спор.

Skochulias-Pavliv O. Public legal dispute as a judicial matter in the administrative courts

Summary. The article deals with the examination of public legal dispute as a judicial matter in the administrative courts. Analyzed the concepts and the essential features of a public legal dispute.

Key words: administrative justice, administrative court, public legal dispute, administrative and legal dispute.